Lim Oh Pah dan satu lagi lwn Kerajaan Melaka

MAHKAMAH TINGGI (MELAKA) — SEMAKAN KEHAKIMAN NO 13–8 TAHUN 2007
MOHTARUDIN BAKI H
4 OCTOBER 2007

Undang-Undang Pentadbiran — Semakan kehakiman — Permohonan untuk — Keputusan pihak berkuasa negeri — Sama ada permohonan adalah remeh

Pemohon-pemohon telah memohon untuk kebenaran di bawah Aturan 53 Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 untuk memulakan tindakan semakan kehakiman terhadap responden berkenaan dengan keputusan responden untuk mengurangkan jumlah ternakan khinzir dan menutup ladang ternakan khinzir di Paya Mengkuang, Bukit Beruang, Man Lok dan Londang pada atau sebelum 4 Oktober 2007 dan untuk membatalkan notis-notis yang dikeluarkan oleh responden pada 21 Ogos 2007.

Diputuskan, menolak permohonan dengan kos:

(1) Untuk mendapat izin (leave) di dalam perkara ini ujian undang-undang ialah sama ada permohonan 'frivolous' atau tidak. Jika ianya 'frivolous' permohonan perlu ditolak (lihat perenggan 11).

(2) Pertamanya, permohonan ini atas sijil perakuan segera (certificate of urgency) untuk menahan Pihak Berkuasa Negeri daripada merobohkan kandang-kandang khinzir pemohon-pemohon. Walaupun permohonan bukan untuk injunksi tetapi ianya bersifat sedemikian. Di awal pendengaran permohonan, peguam terpelajar bagi pihak pemohon-pemohon memberitahu mahkamah bahawa Pihak Berkuasa Negeri telah menangguhkan tindakan mereka, dengan itu permohonan bukan lagi bersifat segera (urgent) (lihat perenggan 12–13).

(3) Pemohon-pemohon menyatakan mereka hanya menerima notis daripada Majlis Daerah Alor Gajah di bawah s 72(4) Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974 bertarikh 21 Ogos 2007. Tiada apa-apa notis diterima daripada Kerajaan Negeri Melaka. Notis ini memberi 30 hari kepada pemohon-pemohon untuk merobohkan sendiri kandang-kandang yang didirikan tanpa mendapat keizinan dari pihak Majlis Daerah Alor Gajah. Tiada apa-apa pernyataan di dalam mana-mana afidavit pemohon bahawa mereka tidak berpuas hati

dengan notis tersebut. Tiada juga apa-apa dokumen diekshibitkan untuk menunjukkan mereka merayu atau mempertikaikan notis tersebut seperti yang diperuntukkan di bawah Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974. Jika dibuktikan bahawa rayuan telah dibuat dan keputusan belum diberi tetapi Pihak Berkuasa Negeri memasuki dan merobohkan kandang-kandang tersebut barulah boleh dikatakan Pihak Berkuasa Negeri bertindak keterlaluan (lihat perenggan 14–16).

(4) Kegagalan pemohon untuk merayu/membuat representasi di bawah Akta tersebut jelas bahawa pemohon ada hak representasi tetapi memilih untuk tidak mengambil hak tersebut dengan itu ianya disekat dari menimbulkan hujah bahawa tiada hak representasi diberi (lihat perenggan 18).

(5) Pemohon-pemohon sedar bahawa sejak 1992 tiada lesen dikeluarkan oleh Kerajaan Negeri untuk penternakan khinzir. Ini bererti mereka menternak khinzir secara tidak sah (illegal). Di bawah Akta Enakmen Penternakan Khinzir 1980 tiada keperluan notis diberi oleh Kerajaan Negeri Melaka. Apa yang penting pemohon-pemohon tahu bahawa mereka menternak khinzir tanpa kebenaran (illegal). Ini tidak dipertikaikan. Hak untuk menyara kehidupan perlu dipertahankan dengan syarat ianya mestilah menyara kehidupan secara sah. Mahkamah tidak akan membantu penyaraan kehidupan melalui pekerjaan yang tidak sah (illegal). Prinsip undang-undang ini adalah satu prinsip yang telah diketahui oleh semua (settled law) (lihat perenggan 20).

[English summary

The applicants had applied for a leave under O 53 of the Rule of the High Court 1980 to commence an action for judicial review against respondent with regards to the decision of respondent to decrease the amount of pig farming dan closure of pig farming in Paya Mengkuang, Bukit Beruang, Man Lok and Londang on or before 4 October 2007 and to nullify notices issued by respondent dated 21 August 2007.

Held, application dismissed with costs:

(1) For a leave to be granted in this matter the legal test was whether the application was frivolous or not. If it was frivolous the application should be dismissed (see para 11).

(2) Firstly, this application based on certificate of urgency was to restrain the State Local Authority from demolisihing the applicants' pig shed. Although application was not in the form of injunction but it seemed

to be so. At the initial of the hearing application, learned counsel for the applicants informed the court that the State Local Authority had postponed their action, therefore it was not urgent anymore (see para 12–13).

(3) The applicants contended that, they only received the notice from Majlis Daerah Alor Gajah under s 72(4) of the Streets, Drainage and Building Act 1974 dated 21 August 2007. This notice had provided 30 days for the applicants to self demolish their shed which was built without any approval from Majlis Daerah Alor Gajah. There was no averment in any of the applicants' affidavit that they were in fact dissatisfied with the said notice. There were no documents exhibited to show they had appealed or contested the said notice as provided under the Street, Drainage and Building Act 1974. If proven that appeal was made and the decision was not given but the State Local Authority had entered and demolished the said sheds then it can be said that the State Local Authority was acting excessively (see para 14–16).

(4) Applicant's failure to appeal/make representation under the said Act was clear that applicants had their representation's rights but chose not to utilise the said rights and due to that they were estopped from raising arguments that no representations were given (see para 18).

(5) The applicants realized that since 1992 no licences were isued by the State Government for pig farming. This means that they were conducting illegal pig farming. Under the Pig Farming Enactment Act 1980 no necessity for a notice to be issued by Malacca State Government. What important was that the applicants knew that they were doing illegal pig farming. This was not challenged. Rights for life survival need to be defended with a condition that it must be by way of lawful life survival. The court will not assist a life survival by way of illegal occupation. This legal principle is considered as settled principle of law (see para 20).]

Nota-nota

Untuk kes-kes mengenai permohonan untuk semaan kehakiman, lihat 1 *Mallal's Digest* (4th Ed, 2005 Reissue) perenggan 191–197.

Kes-kes yang dirujuk

Government of the State of Negeri Sembilan & Anor v Yap Chong Lan & 12 Ors [1984] 2 MLJ 123 (dirujuk)

JP Berthelsen v Director General Of Immigration, Malaysia & Ors [1987] 1 MLJ 134 (dirujuk)

Laker Airways Ltd v Department of Trade [1977] 2 All ER 182 (dirujuk)

Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggungan [1999] 3 MLJ 1 (dirujuk)

A *Tang Kwor Ham & Ors v Pengurusan Danaharta Nasional Bhd & Ors* [2006] 5 MLJ 60 (diikut)
Tan Tek Seng @ Tan Chee Meng v Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan & Anor [1996] 1 MLJ 261 (dirujuk)

B **Undang-undang yang dirujuk**
Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974 s 72(4)
Akta Keterangan 1950 s 102
Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 Aturan 53
Perlembagaan Persekutuan perkara 5(1)

C *Gideon Tan (Gideon Tan Razali Zaini) bagi pihak pemohon.*
Siti Zainab bte Omar (Penasihat Undang-Undang Negeri Melaka) bagi responden.

Mohtarudin Baki H:

D

[1] Pemohon/perayu tidak berpuas hati terhadap keputusan saya menolak permohonan 'leave' untuk memulakan tindakan 'semakan kehakiman' di bawah A 53 Kaedah-kaedah Mahkamah Tinggi 1980, terhadap keputusan
E Kerajaan Negeri Melaka untuk mengurangkan jumlah ternakan khinzir dan menutup ladang ternakan khinzir di Paya Mengkuang, Bukit Beruang, Man Lok dan Londang pada atau sebelum 4 Oktober 2007.

[2] Peguam terpelajar Encik Gideon Tan bagi pihak pemohon untuk writ
F certiorari bagi membatalkan (quash) terhadap notis-notis yang dikeluarkan oleh responden (Majlis Daerah Alor Gajah) pada 21 Ogos 2007.

[3] Encik Gideon Tan di permulaan bicara memberitahu mahkamah bahawa Pihak Berkuasa Negeri telah menangguhkan tindakan merobohkan
G kandang-kandang khinzir sehingga hujung tahun ini, dengan itu permohonan injunksi tidak lagi menjadi keutamaan.

[4] Walau bagaimanapun atas persetujuan semua pihak, mahkamah
H meneruskan pendengaran permohonan.

[5] Alasan-alasan yang dihujahkan oleh pemohon-pemohon adalah notis hanya diberi oleh Majlis Daerah Alor Gajah. Kerajaan Negeri tiada memberi apa-apa notis.

I

[6] Hak untuk menyara kehidupan (right to earn a living). Hak ini termaktub di bawah perkara 5(1) Perlembagaan Persekutuan.

[7] Encik Gideon Tan mengakui bahawa sejak 1992 Kerajaan Negeri telah tidak mengeluarkan atau membaharui lesen ternakan khinzir. Polisi Kerajaan Negeri ialah untuk memberhentikan ternakan khinzir. Ternakan khinzir sudah bermula sejak 1960 di Negeri Melaka. Hak penternak untuk menyara kehidupan perlu dipertahankan.

[8] Encik Gideon Tan memetik kes Mahkamah Rayuan *Tan Tek Seng @ Tan Chee Meng v Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan & Anor* [1996] 1 MLJ 261 dan buku *Administrative Law of Malaysia and Singapore* (3rd Ed) oleh Professor MP Jain yang menetapkan 'a proper notice and right to respond should be given'. Hak ini disokong oleh kes Mahkamah Agung (ketika itu) *JP Berthelsen v Director General Of Immigration, Malaysia & Ors* [1987] 1 MLJ 134.

[9] Kedudukan ini sama dengan kedudukan undang-undang Inggeris seperti yang diputuskan di dalam kes *Laker Airways Ltd v Department of Trade* [1977] 2 All ER 182.

[10] Seterusnya peguam terpelajar Encik Gideon memetik kes *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggungan* [1999] 3 MLJ 1, iaitu keputusan Mahkamah Persekutuan untuk mengukuhkan lagi hujah beliau.

ALASAN PENGHAKIMAN MAHKAMAH MENOLAK PERMOHONAN PEMOHON

[11] Untuk mendapat izin (leave) di dalam perkara ini ujian undang-undang ialah samada permohonan 'frivolous' atau tidak. Jika ianya 'frivolous' permohonan perlu ditolak — (kes *Tang Kwor Ham & Ors v Pengurusan Danaharta Nasional Bhd & Ors* [2006] 5 MLJ 60).

[12] Pertamanya, permohonan ini atas sijil perakuan segera (certificate of urgency) untuk menahan Pihak Berkuasa Negeri daripada merobohkan kandang-kandang khinzir pemohon-pemohon. Walaupun permohonan bukan untuk injunksi tetapi ianya bersifat sedemikian.

[13] Di awal pendengaran permohonan, Encik Gideon Tan, peguam terpelajar bagi pihak pemohon-pemohon memberitahu mahkamah bahawa Pihak Berkuasa Negeri telah menangguhkan tindakan mereka, dengan itu permohonan bukan lagi bersifat segera (urgent).

NOTIS

[14] Pemohon-pemohon menyatakan mereka hanya menerima notis daripada Majlis Daerah Alor Gajah di bawah s 72(4) Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974 (eksh 'C' kandungan 2/afidavit menyokong permohonan) bertarikh 21 Ogos 2007. Tiada apa-apa notis diterima daripada Kerajaan Negeri Melaka.

NOTIS MAJLIS DAERAH

[15] Notis ini memberi 30 hari kepada pemohon-pemohon untuk merobohkan sendiri kandang-kandang yang didirikan tanpa mendapat keizinan dari pihak Majlis Daerah Alor Gajah. Tiada apa-apa pernyataan di dalam mana-mana afidavit pemohon bahawa mereka tidak berpuas hati dengan notis tersebut. Tiada juga apa-apa dokumen diekshibitkan untuk menunjukkan mereka merayu atau mempertikaikan notis tersebut seperti yang diperuntukkan di bawah Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974.

[16] Jika dibuktikan bahawa rayuan telah dibuat dan keputusan belum diberi tetapi Pihak Berkuasa Negeri memasuki dan merobohkan kandang-kandang tersebut barulah boleh dikatakan Pihak Berkuasa Negeri bertindak keterlaluan.

[17] Rujuk kes *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggungan*, Held (4):

> There are certain classes of cases such as planning, employment and tax cases whereby a statute provides for a specialised appeal procedure, and so the courts understandably may not grant judicial review. However, this is always subject to the grant of review in certain cases, for example, where an applicant is able to demonstrate excess or abuse of power, or breach of the rules of natural justice.

[18] Kegagalan pemohon untuk merayu/membuat representasi di bawah Akta tersebut jelas bahawa pemohon ada hak representasi tetapi memilih untuk tidak mengambil hak tersebut dengan itu ianya disekat dari menimbulkan hujah bahawa tiada hak representasi diberi.

[19] Dari perenggan 14 afidavit pemohon kandungan (8) hanya menyatakan bahawa pemohon telah menghantar permohonan untuk kelulusan pelan kepada Majlis Daerah Alor Gajah pada bulan April 2006 tetapi tiada jawapan. Tiada sebarang dokumen dieksibitkan. Seksyen 102 Akta Keterangan 1950 jelas sesiapa yang menyatakan sesuatu fakta, pihak tersebut perlu membuktikannya. Keduanya bangunan tidak boleh didirikan sebelum mendapat kelulusan Majlis Daerah. Jika Majlis Daerah ingin

merobohkan bangunan, ianya hanyalah mengenai bangunan-bangunan yang didirikan tanpa kebenaran sahaja. A

TIADA NOTIS DARI KERAJAAN NEGERI MELAKA

[20] Pemohon-pemohon sedar bahawa sejak 1992 tiada lesen dikeluarkan oleh Kerajaan Negeri untuk penternakan khinzir. Ini bererti mereka menternak khinzir secara tidak sah (illegal). Saya bersetuju dengan hujah peguam responden bahawa: B

(1) Di bawah Akta Enakmen Penternakan Khinzir 1980 tiada keperluan notis diberi oleh Kerajaan Negeri Melaka. Apa yang penting pemohon-pemohon tahu bahawa mereka menternak khinzir tanpa kebenaran (illegal). Ini tidak dipertikaikan. C

(2) Hak untuk menyara kehidupan perlu dipertahankan dengan syarat ianya mestilah menyara kehidupan secara sah. Mahkamah tidak akan membantu penyaraan kehidupan melalui pekerjaan yang tidak sah (illegal). Prinsip undang-undang ini adalah satu prinsip yang telah diketahui oleh semua (settled law). Hujah ini adalah 'frivolous'. D

ESTOPPEL E

[21] Hujah peguam terpelajar Encik Gideon Tan seterusnya ialah Pihak Berkuasa Negeri membantu 'illegal farming'. Pemohon-pemohon iaitu apabila Jabatan Veterinar mengeluarkan sijil-sijil kesihatan khinzir (eksh E kandungan (8)). Ini bererti Pihak Berkuasa sedar penternakan khinzir tanpa lesen tetapi terus membantu. Perbuatan ini dianggap sebagai 'estoppel'. F

[22] Saya menolak hujah ini. Saya bersetuju dengan YB Penasihat Undang-Undang Negeri yang mewakili Kerajaan Negeri Melaka bahawa perbuatan atau bantuan yang diberi oleh Jabatan Veterinar adalah untuk kesihatan awam; lebih-lebih lagi selepas wabak virus JE melanda negara baru-baru ini mengancam kesihatan awam. G

[23] Di dalam kes *Government of the State of Negeri Sembilan & Anor v Yap Chong Lan & 12 Ors* [1984] 2 MLJ 123 di ms 128 perenggan H (kanan) Abdoolcader FJ: H

> In *Western Fish Products Ltd v Penwith District Council & Anor* [1981] 2 All ER 204 a firm purchased a disused factory for the purpose of manufacturing fish products and incurred expenditure after being told orally on behalf of the local authority's chief planning officer that application for a 'established use' certificate would be 'purely a formality'. The local authority eventually refused the certificate and refused planning permission. The English Court of Appeal held that in any event an estoppel could not be raised to prevent a statutory body exercising its statutory I

A discretion or performing its statutory duty, and therefore, even if the council's officers while acting in the apparent scope of their authority had purported to determine the plaintiffs' planning application in advance, that was not binding on the council because it alone had power under the Town and Country Planning Act, 1971 to determine the applications. Dismissing the firm's claim, the court held that there were only two kinds of exception to the principle that a public authority could not be estopped from exercising its duties and powers. One exception was where it had statutory power to delegate functions to its officers and there were special circumstances to justify the applicant in thinking that the officer thus had power to bind the authority by an irrevocable decision, and the other exception is where the authority waives a procedural requirement relating to some application made to it, whereupon it may be estopped from relying on the lack of formality. Neither of these exceptions apply to the proceedings before us, and in the light of the statutory provisions we have referred to and the authorities we have discussed it would appear that the equity sought to be raised by the respondents would establish against the State Authority rights in respect of State land which it is prevented by statute from creating other than in the prescribed manner.

The application of the doctrine of equitable estoppel and the injection of equity in the circumstances, was misconceived and the learned Judge's conclusion on this issue cannot therefore be sustained. The respondents' claim on the primary issue must therefore fail …

[24] Dengan alasan tersebut di atas adalah jelas permohonan ini adalah 'frivolous'. Saya dengan rendah diri menolak permohonan dengan kos.

Permohonan ditolak dengan kos.

Reported by Brendan Navin Siva